

Este informe se presenta tal como se recibió por el CIID de parte del o de los becarios del proyecto. No ha sido sometido a revisión por pares ni a otros procesos de evaluación.

Esta obra se usa con el permiso de Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

© 1999, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

LATIN AMERICAN TRADE NETWORK (LATN)

La Red Latinoamericana de Comercio Internacional apoyada por el IDRC (Canadá)



Programa de Estudios
sobre Instituciones
Económicas Internacionales

Research Program
on International
Economic Institutions

BRASIL: CAMBIOS DOMÉSTICOS Y LA AGENDA COMERCIAL

PEDRO DA MOTTA VEIGA
FUNCEX, BRASIL

Los compromisos de Brasil en la OMC no han implicado una profundización sustancial de la liberalización del mercado doméstico ya que la apertura unilateral de comienzos de los 90 y la consolidación del proceso de integración implicaron logros previos de mayor alcance en este campo.

Su impacto ha sido mayor, sin embargo, en el diseño de la política comercial y en la definición de las estrategias de negociación comercial. Por ende, si bien una posición defensiva sigue dominando la agenda oficial de negociaciones, el marco institucional y legal para el empleo de medidas de defensa comercial ha sido redefinido. Se verifica una creciente heterogeneidad de intereses inter e intrasectoriales sobre el contenido de las políticas y estrategias a implementar y un patrón novedoso de relaciones público-privadas alrededor de estas cuestiones.

EL IMPACTO DE LA RONDA URUGUAY

En términos de la liberalización del mercado doméstico, los compromisos multilaterales de Brasil han tenido un impacto menor: Brasil había adoptado unilateralmente un programa de reducción generalizada de aranceles cuya implementación culminó en octubre de 1993. La reducción de las barreras a las importaciones está entonces relacionada a esta decisión unilateral y a la implementación del Mercosur desde 1990 en adelante. Por ende, la consolidación del esquema arancelario en su conjunto a fines de la Ronda Uruguay (RU) implicó que los nuevos compromisos tuvieran escasos efectos en cuanto a la exposición de los productores locales a la competencia internacional

En términos sectoriales se verificaron algunos efectos más potenciales que reales, particularmente en materia de acceso a los mercados, en actividades tales como agricultura y textiles, colocadas bajo las disciplinas del GATT como resultado de la RU.

En contraste, los compromisos de Brasil en la RU parecen haber tenido un impacto más significativo sobre el diseño de la política comercial e industrial: el marco legal e institucional para la utilización de instrumentos de alivio comercial fue reformulado y el gobierno resistió por inconsistentes con las normas de la OMC las demandas de protección y

de formulación de políticas industriales sectoriales provenientes de las asociaciones empresariales. Como en Argentina, la única excepción notable en este último sentido es el régimen para el sector automotor.

LOS FACTORES CONDICIONANTES DE LA AGENDA COMERCIAL BRASILEÑA

Un rasgo esencial de la economía brasilera -que impacta fuertemente sobre la política comercial y las estrategias de negociación del país- es la existencia de un patrón dual de inserción comercial. Este patrón enfrenta a los sectores orientados a la exportación, concentrados en los productos agrícolas y agroindustriales, con los sectores que compiten con las importaciones sólo interesados en materia exportadora en los mercados sudamericanos. Los primeros tienen una agenda multilateral y enfatizan las cuestiones del acceso a los mercados; los segundos se concentran en temas de defensa comercial y en las negociaciones regionales.

Los nuevos flujos de inversiones extranjeras y un proceso difundido de fusiones y adquisiciones están redefiniendo la estructura de muchos sectores industriales y las relaciones intersectoriales. En este contexto, las estrategias comerciales de las empresas divergen ampliamente, produciendo una nueva dinámica de posicionamientos y de formación de coaliciones sobre temas de política comercial que se superpone con la dinámica propia de cada sector.

SECTOR	TEMA PRIORITARIO	TEMA SECUNDARIO
Siderúrgico	<ul style="list-style-type: none">Defensa comercialAcceso a mercados: Mercosur y antidumping (EU)	<ul style="list-style-type: none">Comercio y medio ambiente
Automotriz	<ul style="list-style-type: none">Eliminación de TRIMs (medidas sobre inversiones relacionadas al comercio) nacionalesNegociación de un régimen común en el Mercosur	<ul style="list-style-type: none">Amenazas derivadas del ALCA (acceso al mercado doméstico)
Electrónico	<ul style="list-style-type: none">Defensa comercialAcceso a mercados: Mercosur	<ul style="list-style-type: none">Amenazas derivadas del ALCA (acceso al mercado doméstico)
Textil	<ul style="list-style-type: none">Defensa comercial (valuación aduanera)	<ul style="list-style-type: none">ContrabandoRegímenes especiales en el Mercosur
Indumentaria	<ul style="list-style-type: none">Defensa comercialImportaciones ilegales en Mercosur	
Jugo de naranja concentrado	<ul style="list-style-type: none">Acceso a mercados	<ul style="list-style-type: none">Regulaciones laborales
Cárnico (pollos)	<ul style="list-style-type: none">Subsidios a las exportaciones en los países de la OCDE	<ul style="list-style-type: none">Medidas sanitarias y fitosanitarias

Las prioridades gubernamentales apuntan a los sectores que compiten con las importaciones debido a varias razones:

- (i) el supuesto mayor valor agregado de los bienes que producen (sectores automotriz y electrónico);
- (ii) su carácter intensivo en mano de obra (calzado e indumentaria);
- (iii) su peso en la estructura industrial (siderurgia y química).

En casi todos los sectores se verifica, sin embargo, una preocupación creciente por el aumento de la presión importadora desde 1994, aún en los sectores intensamente involucrados en las actividades exportadoras.

LA RELACIÓN GOBIERNO-SECTOR PRIVADO EN LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES

Las consultas y negociaciones entre el gobierno y el sector privado se han intensificado desde 1995 en adelante. Esta situación contrasta abruptamente con lo ocurrido a comienzos de los años 90, cuando se implementó la liberalización unilateral conjuntamente con el programa de integración subregional. Entonces, la confrontación con los intereses afectados era un rasgo central de las decisiones gubernamentales sobre política comercial.

Este nuevo patrón de relaciones fue notorio en las prenegociaciones sobre el ALCA ya que las posiciones del sector privado convergieron con la del gobierno, contraria a un aceleramiento del proceso de liberalización. Esta convergencia fue particularmente clara en el tema de acceso a los mercados, en el cual la posición del sector privado (empresarios y sindicatos) está dominada por una evaluación negativa de los riesgos y oportunidades.

El dato más relevante al respecto es que el sector privado ha fortalecido sus capacidades técnicas y organizativas sobre cuestiones comerciales y ha comenzado a actuar como un polo autónomo de intereses en las negociaciones, evitando un alineamiento automático con las posturas gubernamentales. Esta tendencia implica un importante cambio en el proceso de definición del "interés nacional" y de diseño de la estrategia nacional de negociación comercial. Al menos indirectamente, este cambio puede verse como un efecto de la RU y, más especialmente, de la inclusión de nuevos temas en la agenda comercial resultante de esa Ronda.

RIESGOS Y OPORTUNIDADES: LA PERCEPCIÓN DEL SECTOR PÚBLICO Y PRIVADO

Para la mayor parte de los agentes privados una nueva ronda es aún remota y sus prioridades se centran en las negociaciones subregionales y el ALCA. La excepción son los pocos sectores que tienen una "agenda multilateral".

Es posible afirmar sintéticamente que la visión dominante en Brasil es esencialmente defensiva y que emerge de la percepción de que los costos asociados a una nueva ronda superan largamente a las oportunidades. Más específicamente, esta visión identifica tres riesgos principales y una sola oportunidad. Ésta se relaciona con la profundización de la liberalización del comercio de productos agrícolas. Los riesgos se vinculan a tres dimensiones de la probable agenda para la nueva ronda:

- Una mayor reducción de aranceles para las actividades industriales. Brasil tiene todavía niveles arancelarios altos en varios sectores industriales y sería un blanco prioritario de las demandas de liberalización provenientes de los países de la OCDE. Según esta visión, la primera fase de liberalización comercial de comienzos de los 90 demostró la debilidad de la industria y la situación macroeconómica actual no genera aún un ambiente favorable. En consecuencia, un gran número de funcionarios gubernamentales y de representantes de la industria teme una nueva ronda de negociaciones, temor que modela la posición oficial sobre acceso a los mercados a nivel multilateral y regional.
- El fortalecimiento de las disciplinas sobre políticas hacia la inversión. Esta tendencia se percibe como una fuente potencial de restricciones en el diseño e implementación de políticas para mejorar la competitividad industrial.
- La inclusión de cuestiones medioambientales y regulaciones laborales en la nueva ronda de negociaciones comerciales.

CONCLUSIONES

La pregunta que surge de lo dicho hasta aquí es ¿porqué Brasil tiene una agenda comercial esencialmente defensiva? Esta posición defensiva es un

rasgo central de la participación del país no sólo en las negociaciones multilaterales sino también en el ALCA y el Mercosur, no obstante las claras diferencias existentes entre estos procesos.

Más aún, Brasil está en una rápida transición hacia una estrategia de desarrollo que deja atrás la tradición de proteccionismo generalizado e intervencionismo. Al mismo tiempo, Brasil necesita urgentemente aumentar sus exportaciones de manera de apuntalar sus esfuerzos de estabilización. Entonces, ¿cómo explicar una posición tan defensiva?

Tres factores ayudan a encontrar la respuesta:

- La fuerte hegemonía de los sectores que compiten con la importación -vis-a-vis los sectores orientados a la exportación- en la definición de la política comercial e industrial. Aunque Brasil se ha apartado del proteccionismo generalizado, su política comercial e industrial discrimina claramente en favor de los sectores sustitutivos de importaciones.
- El bajo grado de internacionalización de los sectores industrial y de servicios, tal como lo demuestra el bajo coeficiente de exportaciones manufacturadas y los incipientes flujos de inversiones directas en el exterior. Además, las firmas transnacionales que operan en el país muestran usualmente coeficientes de exportación inferiores a los de las mismas compañías radicadas en otros países en desarrollo (por ejemplo, México). Estas características no favorecen la emergencia y consolidación de una coalición empresarial que apoye una "agenda ofensiva (o positiva)" centrada en el acceso a los mercados para las exportaciones de bienes y servicios y en reglas más estrictas para el empleo de mecanismos de alivio comercial y para las cuestiones medio ambientales y laborales.
- La liberalización comercial y las reformas regulatorias domésticas han generado un notable

crecimiento de las importaciones con una consiguiente reducción en la participación de mercado de los productores locales. Sin embargo, no se ha producido hasta el momento un redireccionamiento significativo de la producción industrial hacia la exportación, no obstante los agresivos programas de promoción de exportaciones implementados en 1997. Seguramente, factores macroeconómicos (tasa de cambio sobrevaluada y altas tasas de interés) y "sistémicos" (regulatorios y de infraestructura) ayudan a explicar esta situación cuando el control sobre la participación en el mercado doméstico es la principal preocupación de los industriales y es sólo de secundaria relevancia el acceso a los mercados externos.

Sintetizando, la agenda de negociaciones comerciales de Brasil refleja un contexto en transición. El país se ha alejado recientemente del proteccionismo masivo y está transitando todavía un proceso importante de reformas en los regímenes regulatorios domésticos. Sin embargo, la definición de la estrategia de negociación comercial no se puede entender sin referencia al poder económico y político que han podido retener los sectores orientados al mercado interno.

Este balance de poder es típico de países en los que la transición a un régimen comercial más liberal no ha eliminado -o al menos reducido en gran medida- el sesgo anti-exportador heredado. Este parece ser el caso de Brasil en los 90.

Debe insistirse, sin embargo, que esta situación está cambiando y que nuevos patrones de interés, conflicto y formación de coaliciones están emergiendo en el campo de la política comercial y en la definición de la agenda de negociaciones comerciales. Por un lado, la restructuración industrial y de las compañías tiende a generar divergencias intrasectoriales; por el otro, el creciente activismo del sector privado está sofisticando gradualmente las negociaciones.

La serie **BRIEF** está disponible en Internet en www.latn.org.ar. Para recibir cada nuevo **BRIEF** por correo electrónico, por favor haga su solicitud a rrii@sinectis.com.ar
